

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 401 (2016)¹ Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional

1. En se donnant pour thème en 2016 «Ethique et transparence aux niveaux local et régional», le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe («Le Congrès») reconnaît que la corruption reste pour la gouvernance et la démocratie locales et régionales en Europe une menace majeure, appelant une réponse urgente de la part des gouvernements et des parlements.

2. Alors que les risques et l'ampleur de la corruption dans la vie publique locale et régionale sont de plus en plus connus du grand public, en partie grâce aux progrès rapides des outils de communication, on voit dans le même temps s'accroître l'irritation et l'intolérance vis-à-vis de cette situation. Les citoyens attendent maintenant une plus grande probité de la part des agents publics, et la confiance envers les responsables politiques et les fonctionnaires reste à un niveau dangereusement faible, ce qui menace le processus démocratique et encourage la montée de diverses formes d'extrémisme politique.

3. La corruption, qui a été décrite comme un «monstre à plusieurs têtes», prend des formes multiples, et aucune stratégie ne saurait à elle seule régler tous les problèmes. La lutte contre la corruption sous toutes ses formes doit rester une priorité sur le long terme pour les collectivités locales et régionales et leurs associations. Pour cette raison, le Congrès propose de s'attaquer à ce problème sur plusieurs fronts, en exploitant tout l'éventail de ses outils et activités.

4. Le Congrès, par conséquent,

a. ayant à l'esprit :

i. la Résolution 316 (2010) du Congrès «Droits et devoirs des élus locaux et régionaux : les risques de corruption» ;

ii. le Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 174) ;

iii. la Recommandation 2019 et la Résolution 1943 (2013) de l'Assemblée parlementaire «La corruption : une menace à la prééminence du droit»,

b. adopte la feuille de route annexée à la présente résolution ;

c. recommande que les collectivités locales et régionales :

i. conçoivent et rendent publiques leurs propres stratégies de lutte contre la corruption, en s'inspirant des lignes

directrices et des exemples de bonnes pratiques proposés par le Congrès et d'autres instances internationales ;

ii. mettent en place des programmes de formation continue à l'intention des élus et des agents publics afin de faire connaître les risques liés à la corruption et les stratégies pour la combattre ;

d. appelle les associations de pouvoirs locaux et régionaux à concevoir leurs propres stratégies de lutte contre la corruption et à contribuer aux travaux du Congrès dans ce domaine ;

e. convient de renforcer sa coopération et de collaborer étroitement avec ses partenaires institutionnels dans ce domaine, en particulier le Comité des Ministres, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et le Comité des régions de l'Union européenne ;

f. propose de faire de la lutte contre la corruption le thème annuel d'une prochaine édition de la Semaine européenne de la démocratie locale.

Annexe : Feuille de route des activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional

Le Congrès :

1. s'engage à intensifier son action de lutte contre la corruption à plusieurs niveaux : en développant ses travaux dans plusieurs rapports thématiques ; en révisant le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux, de 1999 ; et en continuant à étendre ses activités de coopération dans ce domaine avec les élus locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'avec les pays de la politique de voisinage du Conseil de l'Europe, à leur demande, et si cela est approprié ;

2. décide d'appliquer ces normes à ses propres structures et de continuer à introduire une plus grande transparence dans ses activités et procédures.

A. Rapports thématiques

3. Le Congrès charge sa Commission de la gouvernance de préparer des rapports sur les thèmes suivants :

i. la transparence ;

ii. les conflits d'intérêts et le clientélisme ;

iii. la protection des lanceurs d'alerte ;

iv. le népotisme (recrutement de personnel) ;

v. les marchés publics ;

vi. l'utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales.

i. La transparence

4. Les méthodes de gouvernance ouverte ont prouvé leur efficacité dans la lutte contre la corruption. L'ouverture des réunions et des processus décisionnels et le fait de soumettre des informations, des documents et des données au regard

critique des citoyens améliorent les niveaux de responsabilité publique et sont un outil de dissuasion efficace contre les abus du processus politique. Les progrès des technologies de l'information ont considérablement multiplié les options et les outils permettant d'accroître la transparence des autorités, et ont réduit les coûts. Les collectivités locales et régionales doivent s'inspirer des autorités qui innovent dans ce domaine pour transformer leurs propres processus de gouvernance.

ii. *Les conflits d'intérêts et le clientélisme*

5. Il est exigé et attendu des élus et des agents publics qu'ils fassent passer le bien public avant leur intérêt personnel. Les règles et procédures ou les codes de conduite relatifs aux conflits d'intérêts sont donc nécessaires pour empêcher les élus et les fonctionnaires de prendre des décisions dans un contexte qui pourrait être perçu comme contraire à ce principe. Un outil déterminant pour limiter de tels risques est la tenue de registres sur les intérêts financiers et non financiers des élus et de leur famille proche. Le rapport proposera une étude de la grande diversité des pratiques en la matière au niveau local, en vue de dégager certains principes de bonnes pratiques.

iii. *La protection des lanceurs d'alerte*

6. Le risque de corruption est souvent plus grand en l'absence de mesures de soutien ou de protection pour le signalement des malversations. Les agents publics ont accès à des informations concernant les pratiques sur leur lieu de travail et sont souvent les premiers à constater les irrégularités. Cependant, ceux qui signalent ces faits peuvent faire l'objet d'intimidations, de harcèlement, d'une révocation ou de violences de la part de collègues ou de leurs supérieurs. La protection des lanceurs d'alerte est donc essentielle pour encourager le signalement des pratiques répréhensibles et des cas de fraude ou de corruption. Ce rapport s'appuiera sur la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d'alerte et examinera son application à l'échelle locale et régionale.

iv. *Le népotisme (recrutement de personnel)*

7. Le népotisme, parfois appelé également copinage ou favoritisme, inclut le recrutement et l'octroi de contrats fondés davantage sur des liens personnels que sur le mérite. Il est lié également au clientélisme, l'élus récompensant les personnes qui l'ont aidé à se faire élire. Ces pratiques peuvent conduire à une démoralisation des personnels et à une perte d'efficacité, puisque les personnels les plus compétents ne sont pas recrutés et que les contrats ne sont pas octroyés aux meilleurs prestataires. Dans certains pays, elles sont si profondément enracinées dans la culture politique qu'une grande partie des citoyens les considèrent comme allant de soi. Ce rapport recensera les diverses stratégies mises en œuvre par les autorités locales européennes pour résoudre ce problème, en vue de proposer des lignes directrices pour de bonnes pratiques.

v. *Les marchés publics*

8. La corruption dans la passation de marchés publics consiste à attribuer des contrats publics en échange d'un gain personnel ou d'un gain pour des tierces parties telles que des partis politiques. Les risques de corruption dans ce domaine sont extrêmement grands, les marchés publics au niveau local et régional représentant une proportion importante des dépenses publiques. Des normes et des exemples de bonnes pratiques existent déjà dans de nombreux pays, mais un cadre réglementaire solide est nécessaire pour garantir leur application. Ce problème ne peut être résolu qu'au moyen d'une approche cumulant plusieurs stratégies, parmi lesquelles une formation adéquate des personnels, une réglementation stricte et une transparence totale de la passation de marchés publics.

vi. *L'utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales*

9. L'utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales consiste en un comportement illégal ou abusif de la part d'agents publics et d'élus qui utilisent leur fonction ou leurs relations pour influencer les résultats électoraux, et menacent ainsi la régularité des élections. L'expérience de diverses instances européennes, incluant le Congrès, en matière d'observation d'élections indique que ce problème reste important dans de nombreux Etats européens. Ce rapport portera sur l'application, dans les contextes locaux et régionaux, des Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux» (2016) préparées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH).

B. Code d'éthique

10. Le Code de conduite européen de 1999 relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux a longtemps servi de texte de référence pour les pouvoirs locaux et régionaux d'Europe. Il va maintenant être révisé et actualisé, afin d'étendre son application à tous les responsables locaux et régionaux et de prendre en compte les progrès réalisés ces vingt dernières années dans la compréhension des problèmes de corruption et des réponses à y apporter.

C. Evénements

11. Le Congrès organisera les événements suivants :

i. Stratégies pour combattre la corruption aux niveaux local et régional. Conférence conjointe avec le Comité des régions (Bruxelles, janvier 2017) ;

ii. Audition avec de jeunes représentants sur le rôle de la jeunesse dans la lutte contre la corruption (date et lieu à confirmer) ;

iii. Conférence d'évaluation à organiser à l'automne 2017 (date et lieu à confirmer).

D. Activités de coopération

12. Le Congrès poursuivra son action contre la corruption et pour la promotion de l'éthique au moyen de ses activités de coopération. En 2016, divers séminaires et ateliers seront organisés dans le cadre de ses projets en Arménie, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine. Au sein des activités destinées aux jeunes dirigeants locaux, aux maires et aux conseillers municipaux, des sessions spécifiques seront consacrées aux outils et aux bonnes pratiques pouvant être utilisées dans la lutte contre la corruption et la promotion de l'éthique au niveau local.

13. Un programme destiné à soutenir les initiatives locales, par l'accompagnement et le financement, sera lancé pour les maires d'Arménie, de Géorgie, de la République de

Moldova et d'Ukraine ayant participé aux précédentes activités du projet. Leurs initiatives viseront à accroître la transparence et la responsabilité des autorités locales des pays cibles, en introduisant de nouveaux outils et mécanismes destinés à élever le niveau d'éthique et à garantir durablement la collecte de commentaires et le contrôle public.

14. Le secrétariat du Congrès travaillera à l'élaboration d'une méthodologie pour évaluer l'impact de ses activités sur le long terme.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 19 octobre 2016, 1^{re} séance (voir le document [CG31\(2016\)06final](#), rapporteur : Herwig Van Staa, Autriche (R, PPE/CCE)).